

ОНС

ISSN 0869-0499

ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

5

Что есть справедливость?

Субъекты модернизации и инноваций

Отменить нельзя развивать

К третьей реформе госзакупок в России

Гражданское недоверие к власти –
предпосылка развития

Был ли Октябрь 1917 года пролетарским?

Причины и последствия “арабской весны”

Территориальные идентичности и
социальные структуры

Патриотизм в современном российском
кинематографе

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

2012

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

- Э.Я. Батагов,**
доктор политических наук
Г.Г. Вологдазов,
доктор философских наук
И.Е. Дискин,
доктор экономических наук
Р.Н. Евстигнеев,
доктор экономических наук
Т.И. Заславская,
академик Российской академии наук
А.А. Кокошин,
академик Российской академии наук
И.В. Кондаков,
доктор философских наук
Е.М. Котлярская,
ответственный секретарь

Номер готовили:

- к.ю.н. **Л.В. Ильина,** к.и.н. **И.Н. Ионов,** **Л.С. Круминг,** к.и.н. **В.Г. Стельмах,** к.филол.н. **С.П. Чернозуб** (редакторы отделов); **Д.В. Дониошкин,** **Б.Т. Кабанов,** **Е.Н. Самойлова** (лит. сотрудники); **Н.Н. Демилова** (технический редактор); **В.А. Ермолаева** (корректор); **Д.В. Бычков** (зав. редакцией)

Рукописи не рецензируются и не возвращаются, объемом более 1 авт. л. не рассматриваются.

© Российская академия наук, 2012
© Редакция журнала "Общественные науки и современность" (составитель), 2012

Адрес редакции: Мароковский пер., д. 26, Крымский вал, Москва, 119049
Тел.: (499) 230-79-78, (499) 238-27-09
Адрес в Интернете: <http://essosman.edu.ru/ons>

СУБЪЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ

Т.И. Заславская, М.А. Шабанова. Успешные экономические акторы как потенциальная модернизационная общность. Статья 2. Инновационный потенциал и проблемы его реализации
Н.М. Лебедева. Ценности культуры и имплицитные теории инновативности

5

ГОСУДАРСТВО И ЭКОНОМИКА

А.Е. Шаститко. Отменить нельзя развивать
А.А. Яковлев. Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы

41
54

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

М.Ю. Урнов. Что есть справедливость? (Попытка анализа массовых пред-
ставлений)
В.Н. Титов. Распределение социального капитала как условие модерниза-
ции российского общества

71
89

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

А.В. Оболюнский. Гражданское недоверие к власти как предпосылка поли-
тического развития

101

РОССИЙСКАЯ ЦИВИЛИЗАЦИЯ

М.А. Фельдман. Была ли Октябрьская революция 1917 года пролетарской?
(Проблемы истории и историографии)

112

"АРАБСКАЯ ВЕСНА"

А.В. Кива. "Арабская весна": причины и вероятные последствия
Р.Р. Сикоев. Новые вожаки каравана: духовные лидеры арабских революций
XXI века

121
131

МЕТОДОЛОГИЯ

В.Л. Тамбовцев. Институциональные изменения: к проблеме микро-
оснований теории
Н.Ю. Замяткина. Территориальные идентичности и социальные структуры
И.Л. Честнов. Юридическая практика с позиций постклассической методо-
логии

140
151
164

А.А. ЯКОВЛЕВ

Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы*

В статье действующая в России система государственных закупок исследуется в экономическом и политическом контексте. Анализируются изменения в системе государственных закупок в 1990–2000-х гг., достижения и недостатки принятого в 2005 г. закона о государственных закупках с позиций разных участников процесса – и поставщиков, и потребителей. Формулируются рекомендации по дальнейшему совершенствованию системы государственных закупок.

Ключевые слова: государственное управление, государственные закупки, коррупция, формирование государственного управления.

In article the system of Russian state purchases is investigated in an economic and political context. Changes in system of the state purchases in 1990–2000-es, merits and faults of the law accepted in 2005 are analyzed from positions of different participants of process – both suppliers, and consumers. Recommendations about the further perfection of system of the state purchases are formulated.

Keywords: the government, the state purchases, corruption, government reforming.

В последние годы шли острые публичные дискуссии о состоянии государственных закупок в России. Поводом для них стало осознание того, что изначально введенная действующей системой регулирования, сфокусированная на борьбе с коррупцией, недостаточна для обеспечения эффективности госзакупок. Результатом этих дискуссий стало признание необходимости существования государственной системы закупок. Было признано, что создание государственной контрактной системы (ФКС). Однако ее структура, функции остаются предметом обсуждения – в том числе внутри правительств. В частности, к осени 2011 г. Минобрнауки и Федеральной антимонопольной службой были подготовлены два разных законопроекта, направленных на совершенствование системы закупок.

В целом можно констатировать, что мы находимся на пороге новой серьезной реформы системы госзакупок. И для того, чтобы она оказалась успешной, важно извлечь уроки из тех просчетов, которые были допущены в последние годы.

*Статья основана на материалах одноименного доклада, представленного на заседании Экспертного Совета Новой экономической ассоциации (НЭА) по экономическим реформам. "Перспективы совершенствования системы государственного заказа в Российской Федерации. Законопроект Минобрнауки России и ФАС России" и опирается на результаты исследований, выполненных в рамках Программы фундаментальных исследований ВШЭ в 2009–2011 гг. Автор признателен В. Поттерину и И. Артемьеву, Г. Явлинскому и другим участникам Экспертного Совета НЭА за выказанные замечания и комментарии.

Яковлев Андрей Александрович – кандидат экономических наук, директор Института анализа предприятий и рынков Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики (НИУ-ВШЭ).

Участники публичных дискуссий о госзакупках обычно концентрируются на Федеральном законе № 94 "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" от 21 июля 2005 г. (94-ФЗ). Но если быть исторически справедливым, его принятие – это вторая реформа госзакупок. Первая была связана с именем Б. Немцова, пришедшего в качестве вице-премера в Правительство РФ в 1997 г.

Эта реформа стала реакцией на глубокий кризис в сфере обеспечения государственных нужд после распада СССР и всей административно-командной системы управления экономикой. Госнаб как один из столпов плановой системы был ликвидирован, но сохранились старые каналы прямого бюджетного финансирования госпредприятий и государственного контроля за деятельностью их руководителей. Одновременно наблюдалось резкое падение госрасходов с систематическими задержками в оплате госзаказа со стороны государства. Все вместе создало массовые стимулы для вывода активов и коррупции. Это был клубок, который нужно было как-то распутывать.

В чем выражалась первая реформа госзакупок? За основу был взят так называемый проект UNCTRAL – типовой закон о госзакупках, подготовленный для развивающихся стран в рамках Комиссии ООН по регулированию международной торговли. Само появление в 1994 г. этого типового проекта отражало понимание масштабов неэффективности госзакупки и коррупции в этой системе, характерных для развивающихся стран и стран с переходными экономиками. В данном контексте можно привести ссылку на известное исследование ЕБРР и Всемирного банка – опрос BEERS, который проводится в странах переходной экономики с целью анализа общих условий и барьеров для ведения бизнеса. В нем участвуют 29 стран, и он охватывает несколько тысяч предприятий. Первое обследование BEERS было проведено в 1999 г.; на его основе появились известный доклад Дж. Хеллмана и его коллег про феномен "захвата государства" (*state capture*) [Hellman... 2000; Hellman, Jones, Kaufman, 2003].

В этом докладе подчеркивались различия между странами СНГ и Восточной Европой: в первой группе стран в отличие от второй наблюдался явный "захват государства". На таком фоне меньше внимание привлек другой важный вывод этого доклада: общими для всего региона были массовые откаты в госзакупках. По данному критерию различий между Восточной Европой и Россией практически не было. Эта проблема неизбежно порождала запрос на реформы в сфере госзакупок не только в России, но и в других странах с переходной экономикой.

Проект UNCTRAL стал базой для Указа № 305, подписанного Президентом РФ Б. Ельциным. Этот указ вводил обязательное конкурентное размещение всех заказов стоимостью выше 2500 МРОТ, что тогда примерно соответствовало сумме в 3,5 тыс. долларов. Указ давал возможность госзаказчикам применять широкий набор разных закупочных процедур, используемых в международной практике. Одновременно вводились требования о публикации информации о торгах, а также об обязательном обучении специалистов по госзакупкам в организациях-заказчиках.

Вместе с тем практическая реализация реформы столкнулась с серьезными проблемами. На которые потом справедливо обращали внимание идеологи и разработчики 94-ФЗ. В частности, указ № 305 не создал систему правоприменения, он не предусматривал реальных санкций за какие-либо нарушения прав поставщиков и за отсутствие информации о торгах. У Министерства экономики, курировавшего сферу закупок, практически отсутствовал аппарат контроля и регулирования. За все госзакупки

1 См. <http://www.unctrail.org/pdf/english/texts/gprocemnt/ml-procsemnt/ml-procsemnt.pdf>, следует отметить, что с учетом действующей практики в 2011 г. UNCTRAL был принят новый Типовой закон о государственных закупках (см. http://www.unctrail.org/pdf/english/texts/gprocemnt/ml-procsemnt-2011/ML_PublicProcemnt_A_66_17_E.pdf).

В России отвечали два отдела в департаменте регулирования цен в Минэкономразвития со штатной численностью в 30 сотрудников. Одной из функций этого подразделения было согласование поступающих со всей страны запросов на размещение госзаказа у единственного поставщика. В итоге на оценку документов и обоснование решения по каждому такому запросу в среднем оставалось 20 секунд. Наконец, не было даже минимальной свободной статистики о том, как работает система закупок и что с ней происходит. Очевидно, что такая система была неэффективной.

Можно допустить, что эта система могла бы эволюционировать в своей собственной логике, поскольку была проявлена политическая воля, и Немцов со своими коллегами в правительстве действительно пытался изменить ситуацию. Однако в реальности дефолт по государственными обязательствам и девальвация рубля в августе 1998 г. привели к тому, что реформа госзакупок на долгие годы оказалась за рамками политической повестки дня: на авансцену вышли другие проблемы, воспринимавшиеся как гораздо более острые для того времени.

Сегодня можно констатировать, что первая попытка реформирования системы госзакупок, предпринятая в 1997 г., в целом не дала результатов. Отсутствие позитивных сдвигов и новые негативные тенденции в сфере госзакупок в начале 2000-х гг. обмечались в специальном докладе Всемирного банка (2006). Вместе с тем анализ опыта других стран показывает, что в этой сфере не работают простые и быстрые решения. В частности, как показали опросы BEERS в 2002 и 2005 гг., при улучшении качества других институтов в тот период в целом в регионе, в том числе в России, ситуация коруптивной в госзакупках нигде реально не улучшилась [Anderson, Gray, 2006].

Тем не менее анализ основных идей первой реформы госзакупок, предпринятой в 1997 г., а также анализ причин ее неудач важен для понимания логики второй, которая более радикальной реформы, которая была запущена в 2005 г. и которая связана с федеральным законом 94-ФЗ. Ключевые идеи новой реформы во многом представляли собой реакцию на то, что не удалось сделать в 1997 г.

Экономико-политический контекст второй реформы госзакупок, ее ключевые идеи и основные последствия

В начале 2000-х гг. произошло реальное улучшение качества государственного федерального уровня. Это касалось собираемости налогов и исполнения бюджета, контроля над инфляцией, управления валютным курсом: макроэкономическое регулирование однозначно улучшилось. Одновременно в начале 2000-х гг. реализовывалась вполне либеральная экономическая политика, обеспечивавшая условия для экономического роста.

Однако модель экономического развития, основанная на этой политике, была сопряжена с существенными социальными-политическими рисками [Uakovlev, 2006]. В частности, экономический рост в рамках этой модели сопровождался усилением неравенства между регионами, социальными группами, секторами экономики, поскольку в рамках либеральной экономической политики преимущество объективно получали более развитые регионы, более состоятельные социальные группы, а также более обеспеченные в финансовом отношении отрасли экономики, связанные с сырьевым сектором. В этих условиях государство объективно нуждалось в инструментах позволяющих компенсировать усиление неравенства и влиять на пропорции экономического развития.

На эти структурные дисбалансы наложилось изменение отношений федеральной центра с регионами и с крупным бизнесом – в особенности после дела ЮКОСа [Яковлев, 2005]. В обоих случаях федеральные власти смогли устранить с политической сцены своих оппонентов, что позволило перераспределить налоговые доходы и сконцентрировать гораздо больше финансовых ресурсов в федеральном бюджете.

В итоге после дела ЮКОСа и смены правительства в начале 2004 г. реально бы...

ленной политикой, ориентированной на создание “государства развития” (*development state*) по аналогии с Южной Кореей и другими подобными образцами [Amsden, 1989; Lane, 2008]. Это предполагало, что госзакупки должны стать важным инструментом экономической политики. Однако для этого нужно было преодолеть неэффективность системы госзакупок, сложившейся после реформы 1997 г., включая высокий уровень коррупции.

Эта проблема хорошо осознавалась, и именно поэтому реформа, которая была инициирована руководителем Федеральной антимонопольной службы (ФАС) И. Артемьевым и министром экономического развития и торговли Г. Грефом, получила большую политическую и административную поддержку. Первая версия нового закона о госзакупках появилась осенью 2004 г., в июле 2005 г. он был одобрен и принят Госдумой как Федеральный закон 94-ФЗ, а с 1 января 2006 г. вступил в силу.

Для понимания логики эволюции системы регулирования закупок и тех законов, с которыми мы все столкнулись при практическом применении 94-ФЗ, важно подчеркнуть, что новый закон по замыслу его разработчиков в первую очередь был нацелен на борьбу с коррупцией [Артемьев, 2006; Евраев, 2011]. Другие акценты были связаны с обеспечением прозрачности закупок и созданием условий для конкуренции на торгах.

В том, что касается борьбы с коррупцией, ставка была сделана на использование максимально простых, унифицированных процедур закупок с изначальным их ограничением у единственного поставщика и с резким ограничением возможностей для заказчиков повлиять на отбор поставщиков [Яковлев... 2010]. При этом отбор поставщиков проводился по критерию наименьшей цены. Одним из следствий этого стало снижение цен на торгах, которое практически не наблюдалось до введения 94-ФЗ. По данным ФАС суммарная экономия средств для бюджета в результате снижения цен на торгах за 6 лет применения закона составила около 1,2 трлн руб., и ФАС рассматривала эту экономию как ключевой индикатор эффективности 94-ФЗ.

Важно отметить, что в сравнении с ситуацией конца 1990-х – начала 2000-х гг. появились достаточно жесткие санкции к чиновникам, представляющим госзаказчика, членам конкурсных комиссий за нарушение требований 94-ФЗ. К 2011 г. контроль госзакупок осуществляли больше тысячи сотрудников ФАС в Москве и во всех регионах. Как следует из публично доступных отчетов ФАС, сотрудники ведомства ежегодно проверяют свыше 100 тыс. проведенных закупок, выдают десятки тысяч предостережений об устранении нарушений, выписывают штрафы на общую сумму в десятки миллионов рублей (см. [ФАС, 2011] и другие документы на сайте <http://www.fas.gov.ru/srhes/odch.html>). Иными словами, в сфере госзакупок была создана реально работающая система правоприменения.

Третий момент в характеристике результатов реформы – резкий рост объемов госзакупок после 2005 г., в два раза опережающий темпы роста ВВП (см. табл. 1). На мой взгляд, эти цифры означают, что правительство не только использовало политический и административный ресурс для реализации реформы, но в целом исходило из того, что процедуры закупок станут более эффективными. Однако, как показали бурные дискуссии последних двух лет, эти ожидания не оправдались.

Масштабы госзакупок в России в 2005–2009 гг.

Таблица 1

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Номинальный ВВП (трлн руб. в текущих ценах)	21,7	26,9	33,2	41,8	39,0
Объем госзакупок в России по стоимости (трлн руб.)	1,1	1,7	3,0	3,7	4,0
Номинальный ВВП (2005 г. = 100%)	100	124	153	193	180
Объем госзакупок (2005 г. = 100%)	100	158	272	340	366

Первая новация, которая имела больше и неоднозначные последствия, — фактический запрет на использование квалификационных критериев и учет деловой репутации при отборе поставщиков. Многократно озвученная принципиальная позиция ФАС сводилась к тому, что процедура отбора поставщиков не влияет на качество поставок. Однако в действительности это глубокое заблуждение. Еще в начале 1970-х гг. проводились циклы работ, в которых были выделены и проанализированы принципиально различные категории благ, их свойства и было показано, что отнюдь не для всех товаров, работ и услуг можно *a priori* определить и быстро проверить требования к качеству². Так есть инспекционные блага (*"search goods"*), по которым качество легко определить и может быть прописано в конкурсной документации. Это однородные простые товары и услуги, такие как сахарный песок, цемент или уборка помещений. Но есть две другие большие категории — так называемые экспериментальные (*"experience goods"*) и доверительные блага (*"credence goods"*).

Экспериментальные блага — товары, работы и услуги, качество которых можно проверить только в процессе использования. Классический пример — строительные работы или дорогостоящее сложное оборудование, например компьютерные томографы. В момент приема нельзя сказать, что поставленный томограф полностью соответствует заданным требованиям, это выясняется только в процессе использования, причем иногда дефекты могут проявиться со значительным опозданием. Именно поэтому на рынках экспериментальных благ важную роль играют квалификация и деловая репутация поставщика.

Классические примеры доверительных благ — медицинские и образовательные услуги, а также НИР и НИОКР. Даже в процессе их использования не всегда можно понять, каково их качество и с чем оно связано. Возьмем медицинские услуги. Больной пришел к врачу, получил рекомендацию и лекарства и в результате поправился. В отдельном конкретном случае мы не можем однозначно сказать, что привело к данному результату — квалификация врача, наличие современного оборудования, дорогие лекарства или же просто организм пациента сам победил болезнь. С достаточной вероятностью выводы можно делать только на основе анализа большого числа конкретных случаев. Соответственно, на этих рынках традиционно исключительно высокую роль играет репутация поставщика услуг.

Как было показано в зарубежных теоретических работах, на рынках экспериментальных и доверительных благ без использования критериев квалификации и деловой репутации мы неизбежно будем попадать в ловушку "плохого равновесия" с негативным отбором по качеству: контракты на поставку для государственных нужд будут получать поставщики, предлагающие худшее качество при минимальных ценах. Второй спорный момент новой реформы связан с тем, что в целях обеспечения доступа к торгам для малого и среднего бизнеса были введены очень низкие стоимостные пороги, после которых начиналось обязательное применение конкурентных процедур. Изначально они становились обязательными для всех закупок стоимостью свыше 60 тыс. руб., позже этот лимит был повышен до 100 тыс. руб. Если же брать опыт не только развитых, но и развивающихся стран, то там используются совершенно иные пороги, начинающиеся с нескольких десятков тысяч долларов.

В чем здесь проблема? Обязательность такого рода процедур приводит к тому, что возникает масса объектов контроля. И если посмотрим на официальную статистику Росстата, то увидим, что более 90% всех процедур — это так называемые "малые закупки". Они являются объектом контроля наравне с крупными закупками, но реальная стоимостная доля в общем объеме закупок маргинальна — всего около 6%. В итоге

при серьезной политическом поддержке расматриваемой реформы.

Третий важный момент — прозрачность процедур закупок. В соответствии с нормами 94-ФЗ был создан Общероссийский официальный сайт РФ для размещения информации о размещении заказов <http://zakurki.gov.ru/>. Запуск этого сайта, безусловно, стал позитивным шагом. Благодаря ему для СМИ и широкой общественности открылся доступ к информации о явных "отклонениях" в системе госзакупок — начиная с торгов про "золотые кровати" для МВД и заканчивая закупками "золотых томографов". Однако, к сожалению, за пять лет практического применения 94-ФЗ так и не были созданы нормальные работающие механизмы анализа накопленной на данном сайте информации о миллионах государством товаров, работ и услуг³. В целом можно констатировать, что главный акцент в политике ФАС был сделан на контроле процедур размещения заказа при отсутствии контроля за результатами госзакупок и проблемами, возникающими при осуществлении поставок для госнужд. Серьезные проблемы с обеспечением поставок должного качества и в долгие сроки стали одним из главных аргументов против 94-ФЗ.

Основные направления критики 94-ФЗ

Представители ФАС долгое время объясняли критику 94-ФЗ тем, что закон не устраивает заинтересованных в коррупционных схемах. Такие люди, безусловно, были, но нарастающая критика 94-ФЗ (в табл. 2 обозначены основные пункты и тенденции такой критики) была связана с тем, что многие госзаказчики столкнулись с проблемами в реализации поставок для удовлетворения госнужд. Фундаментальная проблема 94-ФЗ состояла в том, что его разработчики не смогли учесть высокую неоднородность общественного сектора, им не удалось развести интересы и стимулы добросовестных и недобросовестных госзаказчиков. Смещение этих двух весьма разных групп, невозможность разграничить коррупционеров и тех, кто честно пытался исполнять свои обязанности, в итоге поставили под удар и ФАС, и 94-ФЗ. Не найдя критериев для выделения добросовестных госзаказчиков и не сумев учесть их интересы, разработчики 94-ФЗ фактически ограничили социальную базу поддержки нового закона.

Особую роль в дискуссиях вокруг 94-ФЗ сыграла известная история 2010 г. с "золотыми томографами". Поэтому на ней стоит специально остановиться подробнее, поскольку до того при всех критических выступлениях со стороны Торгово-промышленной палаты, Счетной палаты или Генпрокуратуры это в основном были споры между госзаказчиками и ФАС. И лишь история с "золотыми томографами" перенесла дискуссию в широкое публичное пространство.

Эта история началась с публикации в "Новой газете" статьи хирурга А. Попова из Архангельска. В ней на конкретных цифрах и данных, взятых с сайта <http://zakurki.gov.ru/>, показывалось, что в рамках тендера по закупке томографа для областной больницы при наличии четырех фирм-участников контракт достался поставщику, предложившему цену в 1,5 раза выше остальных. Это стало возможным потому, что техническое задание было составлено "заочено" под томограф именно этого поставщика, а заявки остальных фирм отклонены, так как магнит в их аппарате весил на несколько килограммов больше. В результате на приведенных торгах формально даже произошло небольшое снижение цены, и организаторы закупки смогли показать "экономно"

² В частности, сайт регулярно "зависал" при попытках использовать простейшие поисковые программы, выгружающие информацию о торгах по определенным группам товаров. Но даже когда эти данные можно было выгрузить, параллельно заключался в том, что вся информация была представлена как текстовые файлы, которые невозможно анализировать стандартными количественными методами. Только с 2011 г. с переводом администрирования сайта от Минэкономразвития к Минфину появились возможности для систематического поиска и выгрузки информации в форматах, минимально приемлемых для анализа.

Источники критики и аргументы

Период	Источники критики и аргументы
2007–2008 гг.	Рост жалоб со стороны госзаказчиков о низком качестве поставок и неэффективности процедур 94-ФЗ ⇒ 19 пакетов поправок в период с июля 2005 по конец 2009 г. (2 в 2005–2006 гг., 7 в 2007–2008 гг. и 10 в 2009 г.) ⇒ рост числа исключений из 94-ФЗ, резкий рост числа и объема заказов, размещенных у единственного поставщика
Лето 2008 г.	Доклад Счетной Палаты РФ (обсуждавшийся в правительстве): 94-ФЗ расширял возможности для коррупции
Декабрь 2009 г.	Доклад Генпрокуратуры: ФАС не контролирует нарушения 94-ФЗ должным образом, нормы закона стимулируют коррупцию
Февраль 2010 г.	Доклад ВШЭ “Система госзакупок: на пути к новому качеству” и конференция агентства “Эксперт РА” по теме “94-ФЗ: как улучшить закон”; предложение обеспечения качества поставок для госуслуг
Август 2010 г.	Совещания у Президента РФ Д. Медведева по истории с “золотыми топорами” и серия поручений по изменению законодательства о закупках

бюджета”, закупив томограф по цене на 70% выше официальной цены производителя для российского рынка [Попов, 2010].

Однозначность фактов, изложенных в этой статье, привлекла внимание Контрольного управления администрации Президента РФ и стала основанием для проверки закупки томографов, показавшей массовый характер подобных злоупотреблений. По итогам проверки стал очевиден тот факт, что при всех позитивных новациях, предложенных и реализованных ФАС, 94-ФЗ не только не смог решить задачу обеспечения поставок для государственных нужд товарами и услугами необходимого качества, но также выявляется эффективным инструментом борьбы с коррупцией.

Однако, если переходить к более обоснованным оценкам или выводам, нужно отметить, что все дискуссии вокруг 94-ФЗ слишком долго время опирались исключительно на “кейсы” или отдельные конкретные примеры. Госзаказчики говорили: к нам торги пришла фирма-однодневка, резко снизилась цена, выпирала контракт, получили нам аванс и исчезла. На что начальник управления ФАС М. Евраев отвечал: а почему был аукцион по поставке вакцин, на котором фирма снизила цену в 40 раз, а потом нас был аукцион по поставке вакцин, в котором успешно использовали такими аргументами: эту вакцину поставили и успешно используют. Обсуждение с такими аргументами “кейс” на “кейс” – было тупиковым. При этом представители ФАС подчеркивали, что госзаказчики могут быть пристрастны, ибо в их критике 94-ФЗ могут присутствовать и коррупционные элементы. Именно поэтому в рамках исследований НИУ-ВШЭ мы попытались посмотреть, что происходило в системе госзакупок не с позиции заказчика, а с позиции предприниматель-поставщика.

Что показывает анализ эмпирических данных?

В таблице 3 приведены данные уже упоминавшегося обследования ВЕЕРС. Если брать 2002 и 2005 гг., то данные по России и всем остальным странам Восточной Европы и СНГ, в общем, сопоставимы. Но в 2008 г. наблюдается явное расхождение других стран с переходной экономикой оценки коррупции в закупках стали снижаться⁴, а у нас они остались примерно на том же уровне – 26% фирм говорили о наличии

⁴ Этот результат можно считать следствием повышения внимания к проблемам госзакупок в странах Восточной Европы и усилил международных организаций – включая разработку нового Типового контракта UNCITRAL о публичных закупках, а также закупку под эгидой ЕБРР специальных сравнительных исследований систем госзакупок в странах с переходной экономикой [ЕВРД, 2010, 2011] и новую инициативу ЕБРР в сфере госзакупок для стран СНГ (<http://www.ebrd-ncb-ndc-snc.com/index.php/evr-the-initiative>).

Таблица 3
Доля государственных контрактов, связанных с “откатами” в виде платежей или подарков заказчикам (% от общего числа респондентов), и средний размер “откатов” (% от стоимости контрактов, где по мнению респондентов ВЕЕРС требуются платежи и подарки для заказчиков)

Годы	2002		2005		2008	
	Варианты ответа	Россия переходные экономики	Россия переходные экономики	Россия переходные экономики	Россия переходные экономики	Другие переходные экономики
Да, платежи или подарки имеют место	24,19	23,58	23,44	21,59	25,59	15,82
Нет, платежи или подарки не требуются	75,81	76,42	76,56	78,41	48,82	63,77
Не знаю						
Затрудняюсь ответить	124	1429	128	3242	11,85	10,13
Всего респондентов	6,0%	7,5%	6,5%	6,7%	13,74	10,28
Средний размер расходов на “платежи и подарки” (от суммы контракта)					211	632
					10,5%	11,0%

“откатов” за получение госзаказов. Если же делать расчет только для тех респондентов, кто дали определенные ответы (без учета затруднившихся или отказавшихся от ответа), то доля тех, кто указывали на “откаты”, составит около 35%.

Данные ВЕЕРС по России, однако, охватывают не очень большое число предприятий, преимущественно малых и средних. Поэтому в 2009 г. в рамках большого обследования руководителей предприятий, которое НИУ-ВШЭ проводила по заказу Минэкономразвития для анализа конкурентоспособности обрабатывающей промышленности, был задан специальный вопрос про распространенность “откатов” в госзакупках [Яковлев... 2010]. Это был второй раунд обследования (первый по той же выборке проводился в 2005 г.). Соответственно, мы могли сравнить оценки коррупции в закупках до и после принятия 94-ФЗ. Этих респондентов сложно было обвинить в том, что они коррупционно мотивированы, скорее, они сами могли страдать от коррупции со стороны госзаказчиков.

Как видно из таблицы 4, доля респондентов, ответивших, что “откаты” платятся почти всегда или часто, несколько уменьшилась. Но одновременно заметно выросла доля ответов “ниогда”. Таким образом, и данные ВЕЕРС, и данные НИУ-ВШЭ свидетельствуют, что антикоррупционный эффект, на котором изначально был сделан акцент и на который был потрачен большой политический ресурс, не был достигнут.

В рамках этого обследования задавался еще один существенный вопрос про оценку руководителей предприятий общих последствий принятия 94-ФЗ и изменений в системе госзакупок (см. табл. 5). Первый столбец таблицы 5 показывает, что, по мнению почти 30% респондентов, вообще ничего не изменилось. На втором месте – пункт про усложнение процедур оформления документов для участия в конкурсах по госзакупке. Это кажется парадоксом, потому что целью ФАС было упрощение процесса с поставщиками. Но внедрение унифицированных процедур для всех типов закупок трансформировалось в требования к поставщикам, которые автоматическим образом привели к усложнению процедур, *de facto* привело к противоположному результату. Если же брать ситуацию с фирмами, участвовавшими в госзакупках (последний столбец в табл. 5), то видно, что у них доля тех, кто жалуется на издержки участия в закупках и, соответственно, усложнение процедур, еще выше. Последний столбец таблицы 5 показывает, что прозрачность системы госзакупок оказалась на удивительно низком уровне. Этот результат можно считать следствием повышения внимания к проблемам госзакупок в странах Восточной Европы и усилил международных организаций – включая разработку нового Типового контракта UNCITRAL о публичных закупках, а также закупку под эгидой ЕБРР специальных сравнительных исследований систем госзакупок в странах с переходной экономикой [ЕВРД, 2010, 2011] и новую инициативу ЕБРР в сфере госзакупок для стран СНГ (<http://www.ebrd-ncb-ndc-snc.com/index.php/evr-the-initiative>).

Как часто предприятиям Вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или "откаты"?	2005 г.		2009 г.	
	Число фирм	Доля в выборке (%)	Число фирм	Доля в выборке (%)
Практически всегда	87	8,7	60	6,3
Часто	117	11,7	104	10,9
Иногда	142	14,2	215	22,5
Никогда	366	36,5	338	35,3
Затрудняюсь ответить	290	28,9	240	25,1
Всего респондентов	1002	100	957	100

* Данные по фирмам 8 отраслей обрабатывающей промышленности из 48 регионов РФ, которые приходилось 6% выпуска продукции и 8% занятых в секторе.

Оценка последствий принятия 94-ФЗ предприятиями-поставщиками

Таблица 2

Варианты ответа на вопрос "Как вы думаете, какие последствия для деятельности предприятия вызвало изменение законодательства о госзакупках в 2006-2007 гг.?" (любое число ответов - опрос весны-лета 2009 г.)	Вся выборка	Мелкие фирмы (до 250 чел.)	Крупные фирмы (свыше 1000 чел.)	Только фирмы, имеющие госзаказы
1. Для предприятий расширились возможности участия в госзакупках	10,8	10,0	12,4	17,9
2. Возросла конкуренция среди предприятий-поставщиков	16,1	15,5	18,2	25,6
3. Система госзакупок стала более прозрачной	7,5	5,8	8,0	12,3
4. Выросли общие требования к поставщикам со стороны госзаказчиков	14,2	11,8	17,5	23,8
5. Снизились требования к поставщикам по наличию опыта и квалификации	7,4	8,6	2,2	11,5
6. Усложнились процедуры оформления документов для участия в конкурсах по госзакупкам	20,3	20,6	23,4	33,8
7. Выросли общие издержки участия в конкурсах по госзакупкам (затраты на оформление конкурсной документации, внесение обеспечения и т.д.)	15,3	14,4	19,7	25,6
8. Участие в госзакупках стало менее прибыльным	11,8	13,0	13,1	22,0
9. Расширились возможности для демпинга со стороны недобросовестных участников конкурсных торгов	14,3	14,2	14,6	23,0
10. Другое	2,9	3,3	2,2	2,5
11. Ничего принципиально не изменилось	28,2	29,2	24,8	21,0
12. Затрудняется ответить	30,1	29,3	30,7	13,8
Число фирм	957	431	137	391

ном из последних мест среди всех вариантов ответа, которые могли быть выбраны респондентами.

Проведенный регрессионный анализ этих данных [Яковлев, Демидова, 2011] показал следующее. Во-первых, подтверждено то, что до принятия 94-ФЗ действовали казавшиеся преференции для старых компаний, крупных фирм и предприятий с государственными участиями. Закон снял такие преференции для старых предприятий государственным участием, но не изменил условий для малого и среднего и фирм с государственным участием, по крайней мере в обрабатывающей промышленности, бизнеса. Крупные компании, по крайней мере в обрабатывающей промышленности, по-прежнему имели существенные преференции по доступу к госзаказу. Во-вторых, мы попытались проверить, насколько 94-ФЗ позволил госзаказчикам отбирать более эффективные компании, используя в качестве критериев наличие инвестиций, более эффективный экспорт. Все различия по этим критериям между участвовавшими и не участвовавшими в закупках фирмами оказались незначимы. В-третьих, существенное влияние на получение фирмами-респондентами госзаказов в 2008 г. имел факт участия этих фирм в госзакупках в 2004 г. То есть система закупок лишь в малой степени раскрылась для новых поставщиков.

Такого рода обследования интересны с точки зрения общей оценки ситуации, но слишком мало говорят о том, как функционирует система закупок и в чем ее центральные проблемы. Например, что на самом деле влияет на снижение цен на торгах? Какие факторы порождают риски неисполнения обязательств при поставках? На чем нужно делать акцент регулятору в его политике? Все эти вопросы активно исследуются в зарубежной практике на основе первичных данных о госзакупках. В этой связи большой интерес представляет статья [Vandiera, Rat, Valletti, 2009] об итальянской системе госзакупок. Авторы опираются на эконометрическое исследование данных о 6 тыс. контрактов на закупку простых, унифицированных товаров общей стоимостью более 20 млрд евро в начале 2000-х гг., и получили весьма любопытные результаты.

В частности, в Италии по одним и тем же товарным группам разрыв в средних ценах закупок между 10% лучших госзаказчиков (лучших по критерию цены, то есть закупавших товары по минимальным ценам) и 10% худших госзаказчиков составил 55%. То есть первые закупали те же самые товары в 1,5 раза дешевле, чем последние. В общей сложности было обследовано больше 200 госзаказчиков, включая ведомства центрального правительства, региональные администрации и полувластные учреждения (крупные больницы и университеты). При этом получалось, что самыми эффективными с точки зрения отбора по более низким ценам были полувластные учреждения, региональные администрации закупали те же самые товары в среднем на 20% дороже, а централизованные ведомства - на 40% дороже. В этой статье также были проанализированы причины таких расхождений в ценах и показано, что порядка 85% потерь объяснялось недостаточной компетентностью и отсутствием должных стимулов у чиновников региональных администраций и центральных ведомств; лишь примерно 15% потерь могли быть связаны с коррупцией.

Главная проблема применения таких подходов в российских условиях заключается в доступе к данным. При этом имеются в виду не данные о конкретных закупках, которые можно найти на портале <http://zakupki.gov.ru/> при некоторых усилиях, а большие массивы данных, характеризующие закупки определенных товаров, работ, услуг и пригодные для статистического анализа. Мы несколько раз пытались получить доступ к таким данным на указанном портале, но, к сожалению, без какого-либо эффективной альтернативной для нас стейд-анализа массива данных одной крупной бюджетной организации, согласившейся предоставить нам информацию о своих закупках в виде результатов этого анализа изложены в [Яковлев, Демидова, Балаева, 2012], и здесь я привожу только основные выводы. Следует подчеркнуть, что ранее такой анализ российских данных не проводился. Его невозможно сделать на данных Росстата, поскольку они слишком агрегированы.

	Способ размещения заказа									
	Запрос котировок		Аукционы		Конкурсы		Итого			
	штук	млн руб	штук	млн руб	штук	млн руб	штук	млн руб	штук	млн руб
Всего	806	261	542	4211	56	302	1404	4774		
Всего со снижением цены	747	219,6	268	3916	42	261	1057	4394		
Более чем на 10%	330	72,9	59	514	27	105	516	693		
Более чем на 30%	158	26,7	100	366	10	46,4	268	439		
Более чем на 50%	69	9,3	29	25,4	1	5,8	99	40,5		

Отмечу, что в рамках выбранной бюджетной организации из 2 тыс. контрактов 1400 были размещены по конкурентным процедурам, а 600 заключены с единственным поставщиком. Поскольку контракты с единственным поставщиком не обеспечивают экономии для бюджета и не вызывают проблем для заказчиков, мы сконцентрировались на анализе контрактов, заключенных по итогам торгов. Что показал такой анализ? Как видно на данных таблицы 6 (последний столбец), в рамках конкурентных процедур в подавляющем большинстве случаев происходило реальное снижение цен на торгах.

Однако для нас было важно не только зафиксировать динамику цен и факторы, на нее влияющие, но также понять, какие существуют проблемы в исполнении контрактов. Из официальных данных, которые этот госзаказчик собирает для своих нужд, в том представлений в Федеральном казначействе, мы смогли выявить два существенных показателя. Первый – информация о задержках в исполнении контракта. Эти задержки мы идентифицировали через временной разрыв между формальной датой окончания контракта и датой представления платежных документов в казначейство.

На данных таблицы 7 видно, что почти 30% контрактов содержат такие разрывы. Мы специально пытались выяснить причины этого со специалистами данной организации. Примерно в 10–15% случаев это было несвоевременное представление документов из-за недоработок технических исполнителей, но основная причина – более задержки в пределах недели. В случае же более длительных задержек (особенно – более месяца) речь шла о проблемах с исполнением контракта и с обеспечением поставщика. Таких контрактов с длительными задержками было всего 6%, и они чаще встречались среди контрактов, заключенных по итогам аукционов. Однако, если мы посмотрим на количество, а на стоимость, то окажется, что стоимость таких контрактов с длительными задержками составила почти половину (!) всего объема закупок этой бюджетной организации в течение трех лет.

Помимо задержек в оплате мы также идентифицировали проблемы в исполнении контрактов через информацию об их закрытии в неполном объеме по сопоставлению прайс-листа с информацией о закупке. Дело в том, что ФАС в рамках процедуры 94-ФЗ обеспечивает быструю реакцию на жалобы поставщиков, но такой механизм совершенно не работает для госзаказчиков. Госзаказчик может сделать возмездно на поставщика (включая изменение или расторжение контракта) только через суд. Такая практика абсолютно маргинальна: по России через суд в 2008–2010 гг. было расторгнуто лишь 0,03% госконтрактов. И это легко объяснить: проблема для госзаказчика в том, что ему нужно обеспечить поставку и получить товары, работы и услуги. Урегулирование споров с поставщиком через суд – многомесячная процедура

	Способ размещения контракта				Всего контрактов
	Запрос котировок	Аукционы	Конкурсы		
Задержка в исполнении контракта	231	128	23	382	
% от общего числа контрактов	28,8%	23,7%	41,1%	27,3%	
Задержка более 7 дней	133	77	13	223	
% от общего числа контрактов	16,6%	14,3%	23,2%	16,0%	
Задержка в выполнении контракта более 30 дней	47	38	2	87	
% от общего числа контрактов	5,9%	7,0%	3,6%	6,2%	

И в такой ситуации госзаказчик не может объявить новый конкурс, так как выделенные из бюджета деньги у него уже «связаны» текущим контрактом, по которому не исполняются обязательства. Поэтому госзаказчики, столкнувшись с недобросовестными поставщиками, в большинстве случаев сознательно идут на закрытие договоров «по взаимному согласию сторон».

Однако в ходе интервью со специалистами по закупкам выяснилось, что отнюдь не вся эта группа представляет проблемные контракты. В ряде случаев заказчики идут на сознательное завышение объема, особенно на аукционах. Дело в том, что аукционы – довольно сложная и длительная процедура для заказчиков. Поэтому многие из них специально подстраховываются через завышение заявленных объемов закупки (поскольку они не могут в начале года точно просчитать все свои потребности). После чего многие контракты действительно закрываются по обоюдному согласию «по факту выполненных работ» и без проблем для заказчика. Однако одновременно в эту группу попадают совершенно реальные «проблемные контракты». Поэтому мы попросили специалистов данной бюджетной организации выделить в общей базе те контракты, по которым были реальные проблемы за последние три года.

Как можно увидеть в таблице 8, таких контрактов было немного – 4,7% от общего числа, включая контракты, расторгнутые по суду, и они чаще встречались при закупках через аукционы. Но если рассматривать не число контрактов, а их стоимость (см. табл. 9), то видно, что на такие «проблемные» контракты приходится 48% всего объема закупок исследуемой организации. Таким образом, крупные контракты, размещаемые на аукционах, однозначно представляют собой «зону риска». Почему так происходит? Можно утверждать, что всегда есть различия в уровне компетентности и в уровне добросовестности поставщика. Если мы говорим о поставщиках компетентных и добросовестных, то скорее всего, они будут ориентироваться на те заказы, которые в состоянии выполнить. Это будет касаться и оценки объемов выполняемых работ. Набором некомпетентные (то поставщики которые вообще не собираются выполнять данный заказ) будут скорее ориентироваться на крупные госзаказы, потому что там будет выше потенциальная прибыль.

В этом контексте на крупные торги по определению должно приходиться больше потенциально недобросовестных или некомпетентных участников. При этом в соответствии с требованиями 94-ФЗ львиная доля крупных заказов идет на аукционы, где крайне ограничены возможности квалификации критериев и учет деловой репутации тех участников. В итоге получается парадоксальная ситуация, когда как раз по 1 Окс, № 5

Распределение "проблемных" контрактов по способам закупок
(по числу контрактов)

	Способ размещения заказа			Всего
	Запрос котировок	Аукционы	Конкуренсы	
Контракт исполнен в полном объеме	726 90,07%	394 72,7%	55 98,21%	1175 83,69%
Контракт исполнен не в полном объеме – без проблем для заказчика	54 6,7%	108 19,93%	1 1,79%	163 11,61%
Контракт исполнен не в полном объеме – с проблемами для заказчика	22 2,73%	38 7,01%	0 0%	60 4,27%
Преращение действия контракта по суду	4 0,5%	2 0,37%	0 0%	6
Всего	806 100%	542 100%	56 100%	1404 100%

Таблица 9

Распределение "проблемных" контрактов по способам закупок
(по стоимости контрактов, млн руб.)

	Способ размещения заказа			Всего
	Запрос котировок	Аукционы	Конкуренсы	
Контракт исполнен в полном объеме	232,1 89%	1459,6 34,7%	301,6 99,7%	1993,3 41,8%
Контракт исполнен не в полном объеме – без проблем для заказчика	20,6 7,9%	457,4 10,9%	1 0,3%	479 10%
Контракт исполнен не в полном объеме – с проблемами для заказчика	7 2,7%	2267,8 53,9%	0 0%	2274,8 47,6%
Преращение действия контракта по суду	1,1 0,4%	26,4 0,6%	0 0%	27,5 0,6%
Всего	260,8 100%	4211,2 100%	302,6 100%	4774,6 100%

или недобросовестности поставщика, у госзаказчика нет возможности отсечь таких поставщиков от участия в торгах. В результате некомпетентных и недобросовестных поставщиков оказывается больше не только среди участников торгов, но и среди фирм с кем в итоге заключаются контракты, ибо процедура отбора победителя очень формализована.

Иными словами, для подавляющего числа контрактов на закупки, которые осуществлялись и рассматриваемой организацией, и другими госзаказчиками, процедура аукциона в целом приемлема, нет больших проблем с закупкой через аукцион достать ступень или кантоваров. Но когда речь идет о крупных закупках, тут возникают точно существенные риски, даже если мы говорим о простых однородных товарах. Важный результат регрессионного анализа собранного нами массива микроданных касается "эффекта четвертого квартала". В частности, дата окончания контракта в четвертом квартале, наряду с размером контрактов и аукционным способом размещения

закупки, оказалась одним из наиболее важных факторов, объясняющих возникновение проблем в ходе реализации контрактов.

Этот эффект возникает в связи с тем, что по требованиям Бюджетного кодекса все контракты должны быть оплачены госзаказчиками до конца календарного года, а неизрасходованные средства – возвращены в бюджет. При этом необходимо учитывать, что бюджетная система в целом продолжает функционировать в логике "планирования от достигнутого" и возвращение денег в бюджет для госзаказчика означает не только потерю их в текущем году, но и возможное уменьшение "базы" для выделения финансирования на следующий год.

В итоге при наличии проблем в исполнении заказа со стороны поставщика в конце года добросовестный заказчик сталкивается с выбором. Он может аргументированно отказаться от подписания актов приема-сдачи и оплатить часть заказа. В этом случае он теряет деньги в текущем году и рискует уменьшить для себя бюджетное финансирование на следующий год. Либо он идет на подписание контракта при невыполненных реально условиях поставки с тем, что поставщик устранил недоработки в следующем году. Действующая система стимулов однозначно толкает многих добросовестных госзаказчиков ко второму варианту. Но очевидно, что такие неформальные договоренности порождают широкие возможности для коррупционного сговора, если хотя бы один из участников контракта начинает руководствоваться недобросовестными мотивами. И, как, например, отметил губернатор Пермского края О. Чиркунов, в этих условиях по формальным признакам практически невозможно провести различие между добросовестными и недобросовестными участниками процесса закупки [Чиркунов, 2011].

Какие общие выводы позволяет сделать анализ собранных нами данных? Во-первых, эти данные подтверждают, что в рамках конкурентных процедур по 94-ФЗ (там, где они применяются) происходит снижение цен и оно имеет массовый характер. Во-вторых, вопреки мнению многих госзаказчиков, снижение цен в данной бюджетной организации не было связано с проблемами исполнения контрактов. Проблемы возникали в равной степени и там, где цены снижались, в том числе сильно, и там, где они не снижались.

В-третьих, мы можем констатировать, что задержки в оплате контракта, а также закрытие контракта в неполном объеме по согласию сторон представляются собой механизм *неформальной адаптации условий контракта*. На мой взгляд, надо реально обсуждать возможность легализации такого рода изменений контрактов, поскольку несмотры на запреты в 94-ФЗ сейчас они все равно происходят. И вопреки аргументам ФАС о коррупционных мотивах таких изменений, их массовый характер обусловлен реальными изменениями во внешней среде, а также реакцией заказчика на поведение поставщика в период реализации контракта. Однако неформальный характер адаптации контрактов создает "серую зону" во взаимодействиях участников процесса закупки и порождает предпосылки для коррупции – особенно там, где мы имеем дело с недобросовестным заказчиком и/или недобросовестным поставщиком.

Кратко суммируя основные выводы для экономической политики, можно выделить следующие рекомендации.

Во-первых, необходима концентрация контроля на зонах риска, которые представляются крупными контрактами и контрактами с резким снижением цен на торгах. На нашей выборке эффект демпинга оказался незначим. В силу того, что слишком много госзаказчиков говорят о проблемах с демпингом, ФАС в рамках контрольных процедур вместо механической проверки любых контрактов (мелких, средних, крупных) следует концентрироваться на крупных контрактах и закупках, по которым было сильное падение цен. Во-вторых, требуются особые процедуры отбора поставщиков

по всем крупным закупкам, даже простым. Потому что в закупках такого рода объективно выше риски. Здесь важен учет стандартных факторов, которые используются в мировой практике. Это успешный опыт выполнения аналогичных проектов, наличие квалифицированных кадров, оборудования и т.д. Эти критерии вполне объективны, и они могут быть зафиксированы в законодательстве.

В-третьих, нужны легальные процедуры адаптации контрактов к меняющимся условиям внешней среды. Их можно и нужно формализовывать, обозначая, при каких условиях и в каких масштабах возможно изменение цен или продолжение сделок действия контракта. Если это не будет сделано легально, все произойдет нелегально, в "серой" зоне, с неизбежным расширением предпосылок для коррупции. В-четвертых, необходимы поправки в Бюджетный кодекс, регламентирующие процедуры, отражающие возможность легального переноса на будущие периоды неизрасходованных средств текущего периода. В-пятых, целесообразно сократить масштабы применения аукционов в госзакупках, потому что аукционы реально применимы для инспекционных товаров, качество которых проверяемо в момент поставки. Но в настоящее время на аукционы попадает масса товаров другого типа, относящихся к категории экспериментальных благ, для которых неизбежно будет происходить "негативный отбор" с выбором поставщика с наименьшей ценой и с низким качеством. В-шестых, нужен гораздо более широкий доступ к данным о госзакупках и создание нормальных технологических возможностей для анализа этих данных.

В заключение можно еще раз отметить, что важное достоинство 94-ФЗ – действующая система правоприменения, которую нужно сохранить. Но одновременно необходимо трансформировать систему регулирования закупок так, чтобы она работала не на соблюдение процедуры, а на конечный результат. Дискуссия последних двух лет показала, что здесь нет простых решений. Именно поэтому при запуске нового этапа развития системы госзакупок важно учитывать опыт – как позитивный, так и негативный, накопленный в других отраслях государственного регулирования. В этом аспекте может быть полезна аналогия с законодательством о банкротстве, которое тоже прошло три этапа в своем развитии и в начале 2000-х гг. и сопровождалось острыми дискуссиями.

Первый закон о банкротстве в 1992 г. во многом защищал интересы должников. Его скопировали с некоторых европейских аналогов (и эта ситуация в чем-то была похожа на законодательство о закупках 1997 г.). В итоге созданный закон не работал, за шесть лет его применения на всю страну было всего тысяча реальных дел о банкротстве. После этого в начале 1998 г. приняли другой, крайне радикальный закон по образцу канадского. Как и 94-ФЗ сейчас, он вызвал волну "народного возмущения".

Основная претензия к закону о банкротстве 1998 г. была в том, что он применялся на практике в основном не против тех, кто были реально банкротами, а против тех, у кого имелись реальные активы [Симаев, 2003; Радыгин, Симаев, 2005]. Эти активы пытались с помощью закона "захватить и перераспределить". В итоге в 2002 г. после бурных публичных дискуссий была принята новая редакция закона о банкротстве, которая учитывала интересы всех основных участников процесса и обеспечила сбалансированность государственного регулирования в этой сфере. На мой взгляд, в сфере госзакупок мы находимся на похожей стадии широкого, публичного и серьезного обсуждения того, где работает и где не работает 94-ФЗ.

Что следует сказать в защиту второго закона о банкротстве и косвенно в защиту 94-ФЗ, при всей нынешней критике в его адрес? Если посмотреть на ситуацию сейчас спустя 10 лет, нужно признать, что закон о банкротстве 1998 г. в значительной степени способствовал расчищению неплательщиков хозяйствующих субъектов (как добросовестных, так и недобросовестных), которые были "головной болью" правительств. За счет того, что неплательщи, даже минимальные, стали использоваться в качестве инструмента захвата активов, все экономические агенты вынужденно отказались

накопления задолженности и использования бартерных схем. В итоге произошло оздоровление системы расчетов, предприятия начали рассчитываться друг с другом деньгами и стали платить налоги.

В этом смысле можно согласиться с позицией ФАС, что 94-ФЗ – своего рода "санитар леса", расчищающий завалы. Но это не означает, что тут мы имеем эффективный инструмент обеспечения поставок для государственных нужд. Мы находимся в стадии принятия третьего закона о госзакупках, который, скорее всего, будет более сбалансированным, но все равно потребуются его адаптация к реальности. Важно, чтобы реализуемые в этом законе регуляторные новации создавали меньше издержек для всех участников процесса.

Решение данной проблемы может быть связано с внедрением таких новаций через эксперименты, например по аналогии с подходами, успешно используемыми в Китае в сфере государственного управления. В частности, китайская практика осуществления реформ заключалась в том, что новые решения сначала апробировались на уровне регионов или отдельных секторов. Если такие новации оказывались неудачны, их сворачивали без больших потерь. Напротив, "успешную практику" правительство транслировало на другие регионы и секторы экономики. Представляется, что подобный подход к внедрению новых механизмов и способов закупок должен стать существенным элементом третьей реформы системы госзакупок в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Артмеев И. Закон о госзакупках опережает время. Интернет-конференция руководителей ФАС И.Ю. Артмеева в компании "Тарант" 3 апреля 2006 г. (<http://www.garant.ru/action/conference/10110/>).
- Береза М. Госзаказ на распутье. ФАС рассматривает 94-ФЗ как проект по модернизации страны // Российская Бизнес-газета. 2011. 19 июля.
- Полон А. Эффективный менеджер в белом // "Новая газета". 2010. № 54 (<http://www.poduzavazeta.pl/mata/2010/05/4/21.html?print=201010081723>).
- Радыгин А.Д., Симаев Ю.С. Институт банкротства в России: особенности, проблемы и перспективы // Российский журнал менеджмента. 2005. Т. 3, № 2.
- Симаев Ю. Институт несостоятельности в России: спрос, основные тенденции и проблемы развития // Вопросы экономики. 2003. № 4.
- Тироль Ж. Теория организации промышленности. СПб., 2000.
- ФАС. Доклад о результатах деятельности органов Федеральной антимонопольной службы России при осуществлении контроля за соблюдением законодательства о размещении заказов за IV квартал 2010 года и за 2010 год. М., 2011. 21 января.
- Циркунов О. Госзакупки: всевластие процедуры // Веломости. 2011. 25 марта.
- Яковлев А.Д. Власть, бизнес и движущие силы экономического развития в России: до и после "дела ЮКОСа" // Общественные науки и современность. 2005. № 1.
- Яковлев А., Алдундеева О., Кузнецова И., Шапурин А., Кождеева М., Яковсон Д. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. 2010. № 6.
- Яковлев А., Демидова О., Катаева О. Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных) // Вопросы экономики. 2012. № 1.
- Amsden A. Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization. Oxford–New York, 1989.
- Anderson J.H., Gray C.W. Anticorruption in Transition 3: Who is Succeeding... and Why? World Bank, 2006.
- Vandiera O., Prati A., Vallenti T. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment // American Economic Review, 2009. Vol. 99, № 4.
- Darby M.R., Karni E. Free Competition and Optimal Amount of Fraud // Journal of Law and Economics, 1973. Vol. 16, № 1.
- EBRD. Law in Transition Online. Strengthening Public Procurement. EBRD, Autumn, 2010.
- EBRD. Public Procurement Assessment Report. Review of Laws and Practice in EBRD Region. EBRD, 2011.

Hellman J.S., Jones G., Kaufman D., Schankerman M. Measuring Government, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies // Policy Research Working. Washington (DC), 2000. Paper № 2312.

Hellman J., Jones G., Kaufman D. Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies // Journal of Comparative Economics. 2003. Vol. 31.

Lane D. From Chaotic to State-led Capitalism // New Political Economy. 2008. Vol. 13. № 2.

Nelson Ph. Information and Consumer Behavior // Journal of Political Economy. 1970. Vol. 78. № 2.

World Bank. Russian Federation – Country Procurement Assessment Report. Operational Policy and Services. Europe and Central Asia Region. The World Bank. December 2006.

Yakovlev A. The Evolution of Business – State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture? // Europe-Asia Studies. 2006. Vol. 58. № 7.

Yakovlev A., Demidova O. Access of Firms to Public Procurement in Russia in the 2000s: Before and After Radical Reform of Regulation. BOFIT Online. 3/2011. June 2011.

© А. Яковлев, 2012

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

МЮ. УРНОВ

Что есть справедливость? (Попытка анализа массовых представлений)*

В статье исследуются массовые представления россиян о справедливости в сопоставлении с аналогичными представлениями жителей США, Германии и Китая. Поместив представления о справедливости в общий идеологический контекст, автор выделяет их специфику как в по-сравнительно либеральной, так и в последовательно праворадикальной зоне. Констатируется, что многие рассматриваемые оценки не противятся переводу их в левое идеологическое пространство. При этом сегодня невозможно определить, какая тенденция в России возьмет верх – авторитарная или демократическая.

Ключевые слова: справедливость, межличностные отношения, имущественное неравенство, государство и человек, социальная роль государства, закон и справедливость, политическое равенство.

In article mass ideas of Russians on justice in comparison with similar representations of citizens of the USA, Germany and China are investigated. Having placed ideas of justice in the general ideological context, the author allocates their specifics both in consistently liberal, and in consistently right authoritative zones. It is noted that many estimates don't oppose to their transfer to the left ideological space. Thus today it is impossible to define, what tendency in Russia will win – authoritative or democratic.

Keywords: justice, interpersonal relations, property inequality, state and person, social role of the state, law and justice, political equality.

Да просто спрощу: знаешь ли, мол, штука, что такое добродетель и какие обязанности она в отношении к ближним налагает? М. Салтыков-Щедрин. Карась-идеалист

Важность исследования массовых представлений о справедливости вряд ли нужно особо доказывать. Она очевидна. Однако в статье, посвященной справедливости, справедливо было бы полностью пренебречь академической традицией демонстрировать очевидность. Впрочем, несправедливо было бы и избыточно долго утруждать читателя подобного рода демонстрациями. Поэтому ограничусь парой ссылок на авторитеты и небольшим количеством цифр.

* Работа подготовлена в рамках программы фундаментальных исследований НИУ-ВШЭ 2012.

Урнов Юрий – доктор политических наук, профессор, научный руководитель факультета правовой и политической Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики.